

В. Ф. Семенов, С. І. Логвіновська

СУБСИДАРНІСТЬ У ВЗАЄМОВІДНОСИНАХ ЦЕНТРУ І РЕГІОНІВ ЯК ФАКТОР СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Ключовою проблемою соціально-економічного розвитку України та її регіонів є подолання кризових явищ у економіці, її стабілізація та перехід до сталого розвитку. Сьогодні ми констатуємо багато негараздів в українській економіці, і серед них – галузеві та міжрегіональні структурні диспропорції, зниження рівня якості життя населення. Це пов'язано головним чином з тим, що зусилля державних органів влади останніх років направлені переважно на здійснення макроекономічної політики, пов'язаної насамперед, зі здійсненням процесів лібералізації економіки і приватизації об'єктів державної власності. При цьому мало уваги приділялося цілеспрямованим механізмам регулювання і адаптації до ринкових умов на мезорівні, тобто на рівні регіонів і областей.

Зараз пріоритетними мають бути питання підвищення ефективності виробництва конкурентоспроможної продукції, усунення структурних диспропорцій поруч з вирішенням питань фінансового забезпечення цього процесу. Вирішення цих питань не може бути однаковим для усіх українських регіонів, адже вони суттєво відрізняються одні від інших за показниками фінансового, природно-ресурсного, матеріально-технічного, інфраструктурного і кадрового потенціалів та за рівнем взаємовідносин з центром. З прийняттям нової парадигми соціально-економічного розвитку зростає роль територіальних структурних і фінансових факторів підвищення ефективності і сталості функціонування регіональної економіки. Особливо актуальним є питання взаємовідносин Центру та регіонів, розподілу між ними різних ресурсів і повноважень.

Проблеми, які підіймаються у статті, мають величезну історію, вони розроблялися багатьма вченими як у минулому, так і зараз. Ці питання мають політичний, юридичний та економічний напрямки. Серед економістів вони розкриваються поруч з питаннями соціально-економічного відтворення у регіональному вимірі відомими вченими: Абалкіним П., О. Гранбергом, В. Лексіним, Р. Шніпером, Дж. М. Кейнсом, А. Хіртманом, В. Поповкіним, Є. Дорогунцовим, Д. Стеченком та ін. Проте, не дивлячись на значну кількість публікацій, пов'язаних з дослідженням соціально-економічних проблем регіонального розвитку, питання вибору оптимальних шляхів досягнення стабілізації і сталого розвитку регіональної економіки на основі не тільки структурних і фінансових факторів, а й з урахуванням фактору субсидарності, поки що не достатньо і загальна постановка цієї проблеми має бути віднесена до малодосліджуваних.

Метою публікації є підходи до розробки окремих теоретичних і методологічних основ та практичних рекомендацій щодо врахування фактору субсидарності при вирішенні питань реструктуризації і фінансового забезпечення стабілізації регіональної економіки і її переходу до сталого розвитку.

Наголос на регіональних засадах стратегічного розвитку національної економіки передбачає, насамперед, реалізацію принципу субсидарності у розподілі владних та фінансових повноважень між центральними органами влади і регіональними. Цей принцип полягає в тому, що система управління будується таким чином, коли будь який вищий рівень управління може приймати рішення тільки з тих питань, які не можуть бути вирішені на регіональному рівні. Тобто побудова управління здійснюється не за принципом «згори вниз», коли центр дарує периферії певну квоту управлінських компетенцій і розподіляє права і функції між різними ешелонами влади, а за принципом «знизу вгору». У цьому випадку піраміда управління дійсно може стати стійкою конструкцією, якщо відповідно до принципів архітекtonіки дійсно буде опиратися на фундаменті певної повноти управлінських функцій регіональних структур з вектором взаємодії від низових рівнів управління до верхніх владних структур.

За таких підходів система вертикальної субординації буде трансформуватися у ринкову – партнерську модель взаємовідносин в умовах, коли економічні зв'язки між центром і регіонами з приводу тієї чи іншої управлінської послуги стають дійсно економічними. Отже, ринковий характер відносин партнерства поступово буде переноситися з рівня горизонтальних взаємовідносин на рівень вертикальних відносин управління між системою яка управляє та системою якою управляють.

Здійснення принципу субсидарності на практиці означає використання адаптивно-селективних форм і методів у сфері забезпечення регіональної динаміки розвитку економіки в межах цілісного ринкового простору країни. Цей принцип буде сприяти вирішенню найбільш гострих протиріч між центром і регіонами і поміж самими регіонами.

До числа таких гострих протиріч відноситься наявність, наприклад, фінансового диспаритету між центром і регіонами, або диспропорцій регіональних рівнів доходів населення. Протиріччя між регіонами полягають, найперше через те, що кілька промислово розвинутих східних областей України, мотивуючи тим, що на їх території створюється більша частина фінансових ресурсів, вимагають непропорційного збільшення бюджетних трансфертів. Відсутність субсидарності у взаємовідносинах центру і регіонів, центру і окремих міст, низький, обмежений рівень самоврядування, відсутність коопераційних зв'язків між областями та єдиних критеріїв їх бюджетного забезпечення підсилює регіональну диференціацію. Ілюстрацією до сказаного можуть слугувати такі приклади (1):

– у серпні 2006 року середній рівень відшкодування податку на додану вартість (ПДВ) становить 76,1%. Для Донецької області цей показник був 222%, для Волинської області – 2,4%, для Київської області – 6,3%. Менше третини відшкодування ПДВ отримала Львівська, Тернопільська, Харківська, Рівненська, Сумська та деякі інші області. Якщо прийняти показник обсягу ВДВ на душу населення по Україні за 100%, то найменші показники будуть в областях: Тернопільській – 54,6%, Чернівецькій – 54,95%. Лідирують 5 областей

з показником від 113,8% (Полтавська область) до 124,2% (Донецька область). Вражає показник м. Києва – 317,4% (1). Як ситуація з відшкодуванням Донецької області, так і особливе місце м. Києва за обсягом ВДВ на душу населення, а також різниця доходів на душу населення між окремими областями (розрив 45-50% при міжнародному стандарті 20%) є досить загрозливими фактами, адже саме надмірна поляризація соціально-економічного розвитку спричиняє міжрегіональні суперечності. Така ситуація склалася у зв'язку з переходом від однієї економічної системи до іншої. Цей перехід має свою соціальну ціну і неминуче відображається на регіональній політиці та рівні життя населення регіонів. Криза в державі та окремих її регіонах зачіпає, насамперед, соціальну сферу і призводить до значної диференціації регіонів у соціальному розвитку. Принцип субсидарності передбачає делегування конкретних повноважень саме на той рівень, де вони можуть виконуватися найефективніше у напрямку ліквідації диспропорційного розвитку.

Питання адміністративної реформи, яка мала б сприяти взаємовідносинам центру і регіонів і де мав би застосовуватись принцип субсидарності, стоїть дуже гостро, але ця реформа фактично згорнута, чи призупинена. Незважаючи на те, що одним з головних напрямків адміністративної реформи є субсидарність, і, отже, невтручання центру у всі проблемні теми на місцях, або децентралізація влади, в Україні має бути збережена унітарність. Не слід лякатися того, що різні регіони в ході запровадження принципу субсидарності можуть мати різні статуси. Настав час, коли треба враховувати історичні, політичні і соціокультурні особливості кожного регіону. У зв'язку з цим потрібно перейти до системи взаємозв'язків за якою не держава віддає регіону частину податку, а навпаки, регіон залишає державі певну частину податків державі.

Напевно, що головним доходом у цьому процесі є передача фінансових ресурсів на ті території, де вони створилися. Якщо, наприклад, у місті Кременчуці щорічно збирається 2,5 млрд. грн. податків, а залишається після розподілу «згори» тільки 7-8% від цієї суми, то про яке зростання економіки міста може йти мова. Місто за виробництвом на душу населення, за зайнятістю, за прибутковістю, за відрахуваннями до центрального бюджету одне з кращих в Україні і могло б забезпечити високий рівень життя населення, аби була інша економічна стратегія в державі. Потрібно створювати можливості на місцях не розподіляти «згори». Але за моделлю, коли створюються ресурси лише для окремих міст і регіонів регіональні диспропорції в нашій країні будуть зростати (2).

В Україні склалася група з п'яти-шести регіонів, які мають значний, переважно сировинно-експортний потенціал, який забезпечує їх економічний розвиток і дає перевагу перед іншими регіонами. До цих регіонів слід додати центр, де зконцентровані найбільші фінансові ресурси, що свідчить про високу просторову концентрацію наддоходів. Склалася системи у вигляді великих банківських і комерційних структур, які перекачують фінансові ресурси, і при багаторазовому їх обігу, концентрують їх у столиці,

або, переважно, за кордоном. Такий перерозподіл призводить до того, що регіони, навіть ресурсодобувні, не можуть повною мірою стягувати податки з діяльності підприємств, які розташовані на їх території, але зареєстрованих у Києві, куди й надходять податки. Така

«збочена» міжрегіональна спеціалізація, за якої одні регіони виробляють продукцію, інші – концентрують ефект від її виробництва і перерозподілу, а також ефект від реалізації капіталу, який працює в сфері обігу, безумовно, не може існувати довго. Держава не може розвиватися успішно і стало за наявності великих диспаритетів у територіальній концентрації реальної фінансової влади і власності. Підйому економіки регіонів мала б сприяти інвестиційна активність, яка була б поширена на усі регіони країни. Але здійснити таку інвестиційну активність в ситуації, коли тільки на м. Київ та Київську область припадає майже 40% іноземних інвестицій(3).

Як можна подолати різницю у фінансових можливостях і реально сприяти розвитку багато чисельних малих і середніх міст, як перевищити економічний потенціал інших регіонів за існуючої зараз ситуації?

По-перше, необхідно законодавчо перерозподілити фінансові потоки на користь регіонів – до 50% залишати в регіонах. По-друге, необхідно перерозподілити владні повноваження між центром і регіонами, тобто задіяти в практику взаємовідносин між центром і регіонами реалізацію принципу субсидарності. По-третє, широко розвивати регіональні і міжрегіональні системи транспорту і його інфраструктури, які б забезпечували тісні міжрегіональні зв'язки і таким чином, сприяли б ліквідації міжрегіональних диспропорцій. По-четверте, через упорядкування системи казначейства, оподаткування місцевого самоврядування укріпити фінансово-економічну самостійність малих і середніх міст, зупинити їх знекровлення через державний та приватний канали.

Отже, дослідивши дану тему, слід зазначити, що в сучасних умовах в Україні субсидарність, самоврядування має велике значення для розвитку економіки регіонів, ліквідації, або хоча б пом'якшення міжрегіональних диспропорцій. Ця проблема має великі перспективи для подальшого дослідження.

Список літератури:

1. www.pravda.com.ua
2. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» 1 січня 2006р.
3. Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України.
4. Суховірський Б.І. Регіональна стратегія економічного розвитку України :Монографія.-К.: КНЕУ,2000.-154с.
5. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування/ за заг. ред. А.П.Зайця.-К: Видавничий Дім « Ін. Юре», 2002.-928